



GOBIERNO DE CHILE
MINISTERIO SECRETARÍA
GENERAL DE LA PRESIDENCIA



REUNIR

PROYECTO DE REFORMA Y MODERNIZACION DEL ESTADO

Manual sobre Procedimiento Administrativo



Manual sobre Procedimiento Administrativo



Está permitida explícitamente la reproducción total o parcial de este documento, sea en fotocopias, versiones electrónicas o por cualquier medio, con el solo requerimiento de citar la fuente.

A high-angle, blurred photograph of a crowd of people walking, creating a sense of movement and a busy environment. The image is in grayscale and serves as the background for the text.

PROYECTO DE REFORMA Y MODERNIZACION DEL ESTADO

INTRODUCCIÓN

¿Cuáles son las Principales Características de la Ley 19.880 ?	3
¿Cuáles son los Objetivos que persigue la nueva Regulación ?	5
	6

PRIMERA PARTE

¿CÓMO SIMPLIFICAR Y ESTANDARIZAR LOS PROCEDIMIENTOS?	
1. Conociendo y utilizando Conceptos Básicos de común aplicación	8
1.1. ¿Qué es un Acto Administrativo?	8
1.2. ¿Quiénes se consideran interesados en el Acto Administrativo?	9
2. Cumpliendo las Etapas de todo Procedimiento	10
2.1. ¿Cómo se inician los Procedimientos?	10
2.2. ¿Cómo se desarrolla un procedimiento?	12
2.3. ¿Cómo finalizan los Procedimientos?	13
3. Respetando los Principios Básicos de todo Procedimiento	15

SEGUNDA PARTE

¿CÓMO MEJORAR LA ATENCIÓN?	
1. Reconociendo que las personas tienen Derechos ante la Administración	18
2. Acortando los Plazos de Respuesta	20
3. Generando certezas en los Interesados	21
3.1. ¿Qué es y qué efectos produce el Silencio Administrativo?	21
3.2. El Silencio Positivo	21
3.3. El Silencio Negativo	21
3.4. Efectos del Silencio Administrativo	22

TERCERA PARTE

¿CÓMO AUMENTAR LA TRANSPARENCIA Y LA PUBLICIDAD?	
1. Informando a las Personas y Permitiendo el acceso a la información	23
1.1. El Principio de Transparencia y el acceso a la información	23
1.2. El Principio de Transparencia y la solicitud de información	23
1.3. El Procedimiento de la Notificación	24
1.4. La Notificación Tácita	24
2. Publicando los Actos Administrativos que pueden afectar a terceros	25

ANEXO I

El Procedimiento Administrativo bajo una mirada de Proceso	26
1. ¿Cuál es la relación entre Procedimiento Administrativo y Proceso?	26
2. ¿Cómo se ordena este proceso?	26
3. El Diseño de Procesos	28

Desde hace algunos años los gobiernos de la Concertación, en el contexto de la modernización del Estado, han impulsado la tarea de rediseño de los procesos y la simplificación de los trámites, como una manera de facilitar la relación entre los ciudadanos y el Estado.

En el año 1998, el Presidente Frei emitió un Instructivo Presidencial para promover la simplificación de trámites, que posteriormente se incorporó como uno de los componentes obligatorios de los Programas de Mejoramiento de la Gestión en todos los Servicios Públicos. Igualmente, en mayo del 2001 se emitió un Instructivo sobre Gobierno Electrónico, El cual insta al uso de nuevas tecnologías en los Servicios Públicos, para la ejecución de trámites.

El gobierno del Presidente Lagos ha manifestado su deseo que todos los funcionarios y autoridades pongan especial énfasis en la aplicación de la ley Nº 19.880, que fue publicada recientemente en el Diario Oficial.

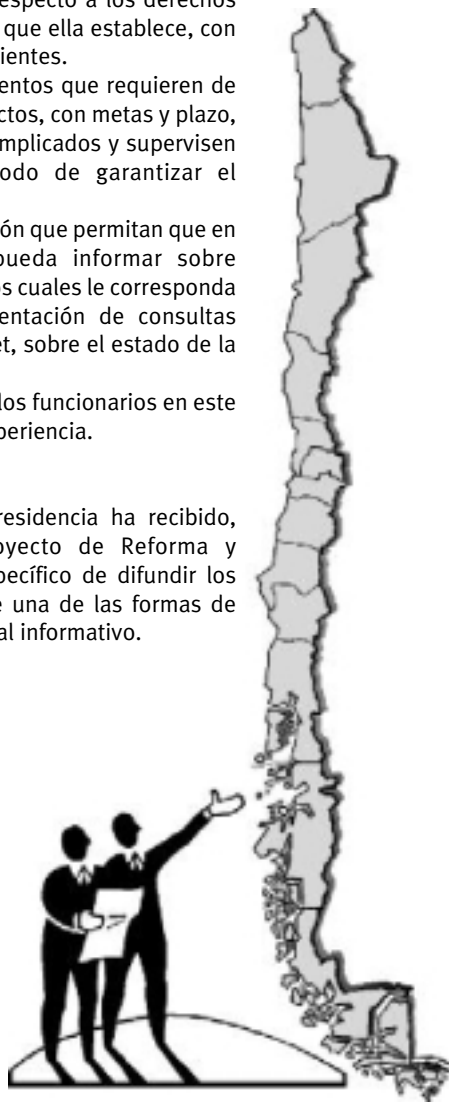
Con esto lo que se busca es:

- *Que los Jefes de Servicio y los funcionarios hagan suyos el rediseño y la simplificación del trámite administrativo, considerando que algunos procedimientos pueden estar relacionados con otros, sea en la misma o en otras entidades, buscando siempre actuar coordinadamente.*
- *Que el proceso considere la posibilidad de suprimir procedimientos que puedan haber perdido su sentido original, en el contexto de la situación actual.*
- *Que en este proceso se aproveche al máximo las oportunidades que ofrecen las nuevas tecnologías de información y comunicaciones, tanto en los procedimientos internos, como en sus relaciones con los usuarios y entre los distintos Servicios.*
- *Que los Servicios generen sistemas de medición e indicadores que permitan evaluar objetivamente los logros en materia de disminución de tiempos en la ejecución de los procedimientos y trámites.*

En este sentido se ha instruido a los Jefes de Servicios Públicos y Autoridades para que:

- Revisen sus procedimientos a la luz de lo dispuesto en la Ley de Procedimiento Administrativo con respecto a los derechos de las personas y a las normas básicas que ella establece, con el fin de realizar los ajustes correspondientes.
- Identifiquen en detalle los procedimientos que requieren de ajuste en el corto plazo y definan proyectos, con metas y plazo, para el cambio en los procedimientos implicados y supervisen personalmente su desarrollo de modo de garantizar el cumplimiento de dichas metas.
- Establezcan mecanismos de información que permitan que en cualquier dependencia estatal se pueda informar sobre cualquier procedimiento o trámite de los cuales le corresponda resolver y avancen hacia la implementación de consultas electrónicas, principalmente vía Internet, sobre el estado de la tramitación de cada procedimiento.
- Promuevan la participación activa de los funcionarios en este proceso, de modo de aprovechar su experiencia.

El Ministerio Secretaría General de la Presidencia ha recibido, dentro del marco y objetivos del Proyecto de Reforma y Modernización del Estado, el encargo específico de difundir los contenidos de esta nueva Ley, por lo que una de las formas de cumplir este mandato es el presente manual informativo.



¿Cuáles son las *principales* CARACTERÍSTICAS de la Ley Nº 19.880 ?

Esta nueva ley introduce por primera vez en Chile un modo común de desarrollar las actividades dentro de los órganos de la Administración del Estado. Esto significa que se cuenta con un cuerpo normativo que regula las bases del procedimiento administrativo, otorgando certeza, a administradores y administrados, sobre cuándo y cómo comienza; se desarrolla y concluye un trámite o solicitud presentada ante organismos públicos.



Igualmente introduce por primera vez en nuestro país, de manera general, el concepto de Silencio Administrativo, tal como se describe más adelante, así como los principios básicos que deberán regular la relación del Estado con los ciudadanos.

La normativa se preocupa de:

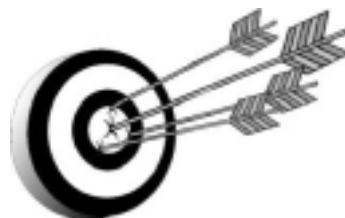
- Definir conceptos de uso uniforme;
- Establecer roles de los actores públicos (funcionarios y servicios) y privados (personas, corporaciones, fundaciones, empresas);
- Fijar los modos a través de los cuales los órganos de la Administración toman decisiones, respecto de beneficios o trámites solicitados por los interesados.

Finalmente, y de un modo altamente relevante, explica claramente, por primera vez, los derechos del ciudadano frente a la Administración, cada vez que ésta deba atender a las demandas de servicios que cada repartición pública está destinada a prestar; agrega requisitos de publicidad y de información, para favorecer el conocimiento de los actos administrativos por las personas; y establece ciertos plazos para la ejecución de tareas asociadas.

¿Cuáles son los **Objetivos** que persigue la nueva regulación

La Ley de Procedimientos Administrativos tiene como objetivos básicos:

- **mejorar sustancialmente la atención a las personas;**
- **acortar los plazos de respuesta para el ciudadano y las empresas;**
- **simplificar los procedimientos de la administración pública; y,**
- **aumentar la transparencia de las actuaciones de los órganos del Estado.**



En el cumplimiento de estos propósitos establece normas básicas referidas a los siguientes ámbitos:

- *Iniciación, desarrollo y finalización de todo procedimiento.*
- *Identificación del interesado y formas de actuar frente a la administración.*
- *Formas y mecanismos a través de los cuales los interesados pueden acceder en cualquier momento a la información contenida en el respectivo expediente y a los documentos asociados a su solicitud.*
- *Plazos máximos para las actuaciones y la conclusión de cada procedimiento.*
- *Notificaciones y publicaciones.*
- *Recursos que pueden recaer en contra de un acto o procedimiento administrativo.*
- *Procedimientos de urgencia.*
- *Silencio administrativo, positivo y negativo.*

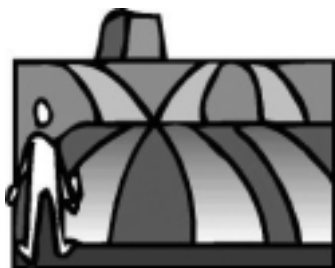
Ahora bien, en el caso en que leyes especiales hayan establecido procedimientos administrativos especiales, dicha ley se aplicará sólo con carácter de supletoria. Esto significa que siempre se aplicará la Ley Nº 19.880 a menos que exista otra que establezca un procedimiento especial para un determinado trámite o solicitud. En todo caso habrá situaciones en las cuales, a pesar de existir dicho procedimiento especial, se aplicarán normas de esta ley en todo aquello que no se encuentre en la norma especial, como puede ocurrir en el caso de los derechos de las personas, los principios del procedimiento o las definiciones legales.

Así, la toma de razón de los actos de la Administración del Estado se regirá por lo dispuesto en la Constitución y en la Ley Orgánica Constitucional de la Contraloría General de la República.

¿CUÁL ES EL ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LA NUEVA LEY? (ARTÍCULO 2)

Las disposiciones de esta ley serán aplicables a los ministerios, las intendencias, las gobernaciones y los servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa.

También se aplicarán a la Contraloría General de la República, a las Fuerzas Armadas y las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, a los gobiernos regionales y a las municipalidades. Por lo tanto, las referencias que la ley hace a la Administración o a la Administración del Estado, deben entenderse como referidas a dichas reparticiones y organismos.



¿Cómo **simplificar** y estandarizar los procedimientos ?

1. CONOCIENDO Y UTILIZANDO CONCEPTOS BÁSICOS DE COMÚN APLICACIÓN

Un procedimiento administrativo es una sucesión de actos vinculados entre sí, emanados o producidos por la Administración o por particulares interesados, que tienen por finalidad producir un acto administrativo terminal. (ver una definición precisa y completa en el Artículo 18)



Normalmente el procedimiento administrativo dará lugar a una sucesión de “actos trámite”. Estos actos trámite pueden ser, por ejemplo, la resolución que ordena iniciar un período de información para recoger antecedentes de impacto ambiental, en el caso de una solicitud de construcción de un edificio, o la resolución que ordena notificar a un tercero interesado, acerca de alguna de las actuaciones del procedimiento. También son actos trámite las solicitudes internas o externas, mediante un memorándum o un oficio, para la emisión de un informe jurídico, económico o técnico necesario o útil para resolver la solicitud. Por otra parte, el acto terminal será el que acepta o rechaza la autorización para iniciar dicha construcción.

1.1. ¿QUÉ ES UN ACTO ADMINISTRATIVO? (ARTÍCULO 3)

La ley entiende por actos administrativos las decisiones formales de los órganos de la Administración del Estado, los que pueden tomar la forma de decretos o resoluciones.

- Según esta ley, el decreto supremo es la orden escrita que dicta el Presidente de la República o un Ministro “Por orden del Presidente de la República”, sobre asuntos propios de su competencia. Un ejemplo sería el que ordena la promulgación y publicación en el Diario Oficial de una ley recientemente aprobada por el Congreso.
- Las resoluciones son las que dictan las autoridades administrativas dotadas de poder de decisión, por ejemplo, la que dicta el Director del Servicio de Registro Civil para modificar una partida de nacimiento en los casos que corresponde.
- Constituyen también actos administrativos, los dictámenes o declaraciones de juicio, constancia o conocimiento que realicen los órganos de la Administración en el ejercicio de sus atribuciones. Por ejemplo, un Certificado de Antecedentes del mismo Servicio de Registro Civil que declara que una persona no ha sido condenada por la participación en un crimen o delito.

- Las decisiones de los órganos administrativos compuestos por varias personas (Ej.: el Concejo Municipal) se denominan acuerdos y se llevan a efecto por medio de resoluciones de la autoridad ejecutiva de la entidad correspondiente (en el caso del ejemplo, el alcalde).

1.2. ¿QUIÉNES SE CONSIDERAN INTERESADOS EN EL ACTO ADMINISTRATIVO? (ARTÍCULOS 20 A 22)

Toda persona que promueva, solicite o gestione un acto administrativo, como titular de intereses individuales o colectivos.

Son también interesados los que, sin haber iniciado el procedimiento, tengan derechos que puedan resultar afectados por la decisión a que se llegue en definitiva.

Como ejemplo, hemos visto en la prensa que los vecinos de una determinada localidad pueden sentir que su derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación puede verse amenazado por la decisión de la autoridad de instalar un vertedero sanitario. En este caso ellos pueden actuar en conjunto como depositarios de un derecho o interés colectivo.

En algunos casos los interesados pueden actuar por medio de apoderados, para ello, requerirán otorgar un poder, el cual deberá reflejarse en escritura pública o documento privado suscrito ante notario. Se requerirá siempre de escritura pública cuando el acto administrativo de que se trate produzca efectos que exijan esa solemnidad.

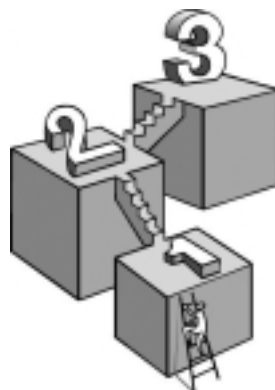
Además del ciudadano adulto, se reconoce la calidad de interesados y la capacidad de actuar ante la Administración a los menores de edad, -para el ejercicio y defensa de sus derechos e intereses-, en los casos en que su actuación esté permitida.



2. CUMPLIENDO LAS ETAPAS DE TODO PROCEDIMIENTO.

En el procedimiento administrativo se pueden distinguir tres etapas: iniciación, instrucción o desarrollo y finalización.

- La etapa de iniciación está destinada fundamentalmente a informar al interesado acerca de los requisitos técnicos y jurídicos de su solicitud y de los antecedentes que debe acompañar.
- La etapa de Instrucción tiene por objeto determinar, conocer y comprobar los datos.
- La etapa de finalización pone término al procedimiento, a través de una decisión de la autoridad. (Artículos 18 y 19)



El procedimiento administrativo da lugar a un expediente, escrito o electrónico, en el que se deben incorporar los documentos presentados por los interesados, por otras personas (terceros) y por otros servicios públicos, señalando la fecha y hora de su recepción.

Debe llevarse un registro actualizado de todo esto, en el que consten las actuaciones, al que tendrán acceso permanente los interesados.

2.1. ¿CÓMO SE INICIAN LOS PROCEDIMIENTOS? (ARTÍCULOS 28 A 33)

Normalmente los procedimientos se iniciarán a solicitud de una persona interesada, pero también los puede iniciar la Administración “de oficio” (por propia iniciativa). Este inicio por oficio se da como consecuencia de una orden superior, a petición de otros órganos o por denuncia.

En caso que el procedimiento se inicie a petición de un interesado, la solicitud que se formule debe contener:

- Nombre y apellidos del interesado o de su apoderado.
- Identificación del lugar o del medio por el cual, preferentemente, se notificarán las actuaciones.
- Hechos, razones y peticiones en que consiste la solicitud.
- Lugar y fecha.
- Firma del solicitante o acreditación de la autenticidad de su voluntad expresada por cualquier medio reconocido.
- Órgano administrativo al que se dirige.

Los interesados podrán pedir un recibo que acredite la fecha de presentación de sus solicitudes, comunicaciones y escritos.

Cuando sean numerosos los procedimientos (lo que es usual), el Servicio respectivo deberá mantener formularios de solicitud para los interesados en sus oficinas.

Los solicitantes podrán acompañar otros documentos que estimen convenientes para completar los datos del formulario.

ANTECEDENTES ADICIONALES.

Si la solicitud de iniciación del procedimiento no reúne los requisitos suficientes, se podrá solicitar al interesado que subsane la falta o acompañe los documentos respectivos, indicándole que si no lo hace en un plazo breve, se estimará que desistió de su petición y que en consecuencia no se seguirá tramitando la solicitud. Por otra parte el servicio puede solicitar al interesado la modificación o mejora voluntaria de su solicitud, dejando constancia de ello en acta.

MEDIDAS PROVISIONALES.

En ciertos casos la autoridad pertinente puede dictar medidas provisionales, para asegurar la eficacia de la decisión que vaya a recaer sobre la gestión. Por ejemplo, frente a una solicitud de autorización para demoler un edificio que se encuentra en riesgo de derrumbe, la autoridad puede ordenar medidas provisorias de protección, para cautelar la seguridad de quienes transitan por el lugar.

En todo caso, no se podrán adoptar medidas provisionales que puedan causar perjuicio a los interesados o que impliquen violación de derechos amparados por las leyes.

Las medidas provisionales podrán ser alzadas o modificadas durante la tramitación del procedimiento, cuando se estime que ellas hayan dejado de ser necesarias. En todo caso, estas medidas provisionales dejarán de tener efecto al momento de dictarse la resolución que ponga fin al procedimiento.

ACUMULACIÓN O DESACUMULACIÓN DE PROCEDIMIENTOS.

El órgano administrativo que inicie un trámite o procedimiento, puede acumular el expediente a otros semejantes o conexos, cuando así lo estime oportuno, e igualmente puede disponer su desacumulación. Un ejemplo de ello, sería el caso de un interesado que ha solicitado una reliquidación de su pensión y simultáneamente se encuentra tramitando otro beneficio previsional, como podría ser una jubilación por otra causa.

2.2. ¿CÓMO SE DESARROLLA UN PROCEDIMIENTO? (ARTÍCULOS 34 A 39)

La ley llama “instruir el procedimiento” al conjunto de actuaciones que tienen por objeto la determinación, conocimiento y comprobación de los hechos en que deba fundarse la resolución. En general, estos actos se realizarán de oficio - por propia iniciativa- por el órgano que tramite el procedimiento, sin perjuicio del derecho de los interesados de solicitar otras actuaciones que requieran de su intervención.

LA PRUEBA.

Los datos o hechos que van a servir de fundamento a la decisión de un procedimiento, deberán comprobarse por los medios de prueba típicos en derecho: documentos, declaraciones de testigos, informes de peritos, etc.

Cuando a la Administración no le consten los hechos alegados por los interesados, se podrá ordenar la apertura de un período de prueba, a fin de que ésta pueda presentarse. Este hecho debe ser comunicado a los interesados con la suficiente anticipación, de modo que ellos puedan entregar los antecedentes requeridos. La autoridad sólo puede rechazar las pruebas cuando éstas sean manifiestamente improcedentes o innecesarias.

MOMENTO DE LA PRUEBA.

En la notificación se consignará el lugar, fecha y hora en que se practicará la prueba, señalando, cuando sea pertinente, que el interesado puede nombrar peritos para que le asistan.

LOS INFORMES.

Durante el curso del procedimiento, la institución puede solicitar informes de distinta naturaleza: jurídicos, económicos, financieros, presupuestarios, contables, técnicos, etc. Si por razones de competencia un informe debe ser emitido por un órgano de la Administración (Dirección del Trabajo, por ejemplo) distinto del que tramita el procedimiento (Sence, por ejemplo) y transcurrido el plazo éste no se hubiera presentado, el procedimiento igualmente podrá seguir su curso.

LA INFORMACIÓN PÚBLICA.

Durante la fase de instrucción del procedimiento un organismo público puede, de oficio, ordenar un período de información pública, con el fin de permitir que cualquier persona pueda examinar los antecedentes respectivos.

Un anuncio en el Diario Oficial o en un diario de circulación nacional debe señalar el lugar de exhibición y determinar el plazo para formular observaciones, el que en ningún caso puede ser inferior a diez días.

La Administración debe emitir una respuesta razonada a las observaciones que se presenten, que podrá ser común para todas aquellas que planteen cuestiones semejantes.

2.3. ¿CÓMO FINALIZAN LOS PROCEDIMIENTOS? (ARTÍCULOS 40 A 44)

Los procedimientos pueden terminar de distintas formas. Lo normal será que termine con la resolución final que resuelve el asunto, pero igualmente puede tener fin con el desistimiento del interesado, la declaración de abandono y la renuncia al derecho en que se funde la solicitud. También un procedimiento termina, cuando se hace imposible continuarlo por causas sobrevinientes, esto es por circunstancias imprevistas y que cambian las condiciones bajo las cuales se efectuó la solicitud, como sería la muerte del solicitante en la mayoría de los casos.

LA RENUNCIA Y EL DESISTIMIENTO.

La renuncia es otra forma en la que puede terminar un procedimiento. Los interesados pueden desistirse de una solicitud o renunciar a sus derechos.

EL ABANDONO.

Finalmente, en los procedimientos administrativos iniciados a petición de parte, cuando la inactividad de un interesado produzca la paralización del procedimiento por más de treinta días, la Administración deberá advertirle que si no efectúa las diligencias que corresponden, declarará el abandono de la gestión, lo que significa que no se pronunciará sobre la solicitud, y el expediente se archivará.

SOBRE EL CONTENIDO DE LA RESOLUCIÓN FINAL.

La resolución que pone fin a un procedimiento debe decidir las cuestiones planteadas por los interesados y, por lo tanto, no podrá contener decisiones sobre materias no solicitadas. En todo caso la decisión debe ser fundada.

Cuando en la elaboración de la resolución final se adviertan cuestiones conexas relacionadas serán puestas en conocimiento de los interesados, quienes dispondrán de quince días para presentar nuevos antecedentes. Transcurrido ese plazo el órgano competente debe decidir sobre ellas en la resolución final.

En los procedimientos tramitados a solicitud del interesado, la resolución debe ajustarse a las peticiones formuladas por éste, sin que en ningún caso pueda agravar su situación inicial.

Las resoluciones deben expresar, además, ***los recursos que contra la misma procedan (normalmente el de Reposición y el Jerárquico); el órgano administrativo o judicial ante el que se deben presentar y el plazo para interponerlos.***

De esta manera se da a conocer a las personas que existen medios para tratar de revertir la decisión de la autoridad pública, cuando no estuvieren conformes con ella, y que pueden solicitar su modificación a determinadas autoridades de la Administración y posteriormente a los tribunales de justicia, bajo ciertos plazos conocidos.

EFFECTOS DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.

Los actos de la Administración Pública producen efecto de inmediato, salvo cuando una disposición establezca lo contrario, o cuando requiera aprobación o autorización superior.

Si no ha sido dictada una resolución que los fundamente, la Administración Pública no puede iniciar actos que puedan afectar los derechos de particulares. El órgano que ordene la ejecución material de una resolución estará obligado a notificar previamente a los interesados.

Los actos administrativos no pueden tener efecto retroactivo (o sea, hacia el pasado), salvo cuando produzcan consecuencias favorables para los interesados y no lesionen derechos de terceros.

¿QUÉ RECURSOS TIENEN LOS PARTICULARES FRENTE A LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS?

Frente a los actos administrativos proceden diversos recursos, entre los que se encuentran, el recurso de reposición, el recurso “jerárquico” y el recurso extraordinario de revisión.

El recurso de reposición es el acto por el cual se pide a la misma autoridad que dictó la resolución, que reconsidere su decisión. Por su parte el recurso jerárquico es el que se presenta ante el superior jerárquico del funcionario que dictó la resolución.

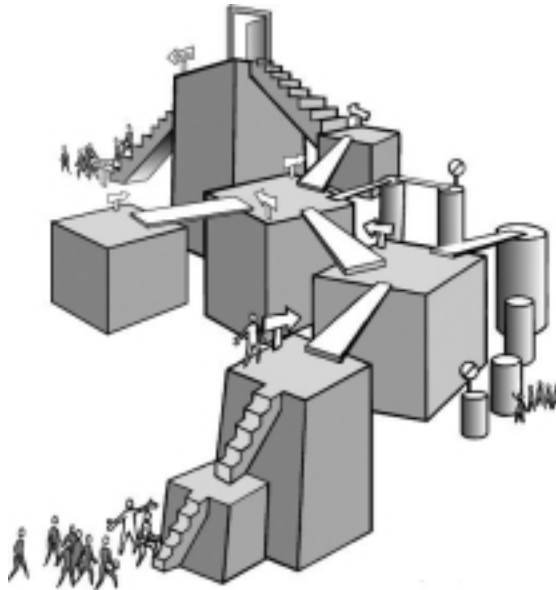
Por otra parte, la autoridad administrativa podrá, de oficio o a petición de la parte, invalidar o dejar sin efecto los actos contrarios a derecho, previa audiencia del interesado, siempre que lo haga dentro de los dos años contados desde la notificación o publicación del acto. En todo caso, resulta conveniente que en la dictación de una resolución, y en el análisis de los recursos que se presenten, las unidades jurídicas de las instituciones tengan una actuación preferente y coordinada con las demás unidades técnicas involucradas en la decisión de la autoridad.

3. RESPETANDO LOS PRINCIPIOS BÁSICOS DE TODO PROCEDIMIENTO.

La ley establece un variado conjunto de principios básicos que deberán estar presentes en todo procedimiento administrativo, con el fin de garantizar eficiencia, rapidez y transparencia. (Artículos 4 a 16)

Estos principios son:

1. Escrituración
2. Gratuidad
3. Celeridad
4. Conclusividad
5. Economía procedimental
6. Contradictoriedad
7. Imparcialidad
8. Abstención
9. No formalización
10. Inexcusabilidad
11. Impugnabilidad
12. Transparencia y Publicidad.



1. El Principio de Escrituración establece que todo procedimiento administrativo y los actos administrativos a que dan origen, en general se deben expresar por escrito o por medios electrónicos.

2. El Principio de Gratuidad establece que el procedimiento administrativo y las actuaciones que deben practicar los órganos de la Administración del Estado son gratuitos para los interesados, salvo disposición legal en contrario.

3. El Principio de Celeridad quiere decir que los procedimientos administrativos se deben impulsar de oficio, esto es, por iniciativa propia del organismo o unidad que deba ejecutarlos -sin esperar cada vez una activación o solicitud por parte del interesado- en todas sus etapas. Son los funcionarios los obligados a hacer progresar los procedimientos administrativos en cada una de sus fases y pasos.

Las autoridades y funcionarios deben actuar por propia iniciativa, tanto en la iniciación de los procedimientos como en sus etapas sucesivas, facilitando los trámites que se deben cumplir. Los expedientes deben tramitarse en orden de ingreso, salvo que el titular de la unidad administrativa dé una orden en contrario, la que debe quedar en constancia.

4. El Principio de Conclusividad establece que todo el procedimiento administrativo está destinado a que la Administración se pronuncie sobre la cuestión de fondo y exprese su voluntad a través de una decisión que resuelva el asunto de que se trate.

5. El Principio de Economía Procedimental establece que la Administración debe responder con la máxima economía de medios, con eficacia y evitando trámites innecesarios. De este modo, deben decidirse en un solo acto todos los trámites que, por su naturaleza, admitan un tratamiento simultáneo, evitando efectuar actos sucesivos en un mismo expediente, cuando sea posible realizarlos simultáneamente o resolviendo en una misma resolución, o decreto, las solicitudes que guarden las mismas características y recaigan sobre la misma materia.

6. Por el Principio de Contradictoriedad los interesados podrán, en cualquier momento del procedimiento, presentar nuevos argumentos y aportar documentos u otros elementos de juicio, que estimen conducentes a lograr un resultado más favorable para ellos, sea que contradigan o no el curso actual del procedimiento.

Los interesados podrán, en todo momento, alegar defectos de tramitación, especialmente los que supongan paralización, infracción de los plazos señalados o la omisión de trámites que pueden ser subsanados antes de la resolución definitiva del asunto. Los interesados podrán, en todo caso, actuar asistidos de asesor cuando lo consideren conveniente en defensa de sus intereses.

7. El Principio de Imparcialidad establece que la Administración debe actuar con objetividad y probidad, tanto en la tramitación del procedimiento como en las decisiones que adopte. Para garantizar el principio de objetividad, siempre se deben expresar los hechos y fundamentos de derecho de aquellos actos que pudiesen afectar los derechos de los particulares, así como aquéllos que resuelvan recursos administrativos. Por otra parte, garantizar el principio de probidad administrativa implica que los funcionarios y autoridades deben desempeñar honesta y lealmente el cargo o función, haciendo prevalecer el interés general sobre el particular.

8. Según el Principio de Abstención los funcionarios de la Administración, en quienes se den algunas de las circunstancias señaladas a continuación, se deben abstener de intervenir en el procedimiento.

Serán motivos de abstención las siguientes circunstancias o hechos:

- *Tener interés personal en el asunto.*
- *Ser administrador de sociedad o entidad interesada, o tener juicio pendiente con algún interesado.*
- *Tener parentesco de consanguinidad (padres, abuelos, bisabuelos, hijos, nietos, bisnietos, tíos primos, sobrinos) o de afinidad (suegros, yernos, nueras, cuñados), con cualquiera de los interesados.*
- *Compartir despacho profesional o estar asociado con cualquiera de los interesados, para el asesoramiento, la representación o el mandato.*
- *Tener amistad íntima o enemistad manifiesta con alguna de las personas mencionadas anteriormente.*
- *Haber tenido intervención como perito o como testigo en el procedimiento.*
- *Tener relación de servicio con personas interesadas directamente en el asunto.*

La no abstención del o los funcionarios en los casos anteriores dará lugar a perseguir judicial o extrajudicialmente las responsabilidades que correspondan. Sin embargo, la actuación de autoridades o funcionarios de la Administración en los que concurren motivos de abstención no implicará necesariamente la invalidez de los actos en que hayan intervenido.

Esta obligación de abstenerse viene a complementar las demás obligaciones funcionarias, de actuar conforme al principio de probidad administrativa y de prevenir los conflictos de intereses, especialmente las contenidas en la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado.

9. Según el Principio de la No Formalización, el procedimiento debe desarrollarse con sencillez y eficacia, de modo que las formalidades que se exijan sean aquéllas indispensables para dejar plena constancia de lo actuado y evitar perjuicios a los particulares.

10. Por el Principio de Inexcusabilidad la Administración está obligada a dictar resolución expresa en todos los procedimientos y a notificarla, cualquiera que sea su forma de iniciación.

Por otra parte, cuando un órgano de la Administración reciba una petición para intervenir en un asunto que no sea de su competencia, deberá enviar de inmediato los antecedentes a la autoridad que corresponda, informando de ello al interesado.

11. Según el Principio de Impugnabilidad todo acto administrativo es impugnabile por el interesado mediante los recursos administrativos de reposición y jerárquico, regulados en la ley, sin perjuicio del recurso extraordinario de revisión y de los demás recursos que establezcan las leyes especiales.

12. Por el Principio de Transparencia y de Publicidad el procedimiento administrativo se realizará con transparencia, de manera que permita y promueva el conocimiento, contenidos y fundamentos de las decisiones que se adopten en él.

En consecuencia, salvo las excepciones establecidas por la ley o el reglamento, son públicos los actos administrativos y los documentos que les sirvan de sustento o complemento.

¿Cómo mejorar la atención ?

1. RECONOCIENDO QUE LAS PERSONAS TIENEN DERECHOS ANTE LA ADMINISTRACIÓN

Como primera medida destinada a mejorar la atención del ciudadano, la ley le reconoce una serie de derechos a las personas. Entre éstos están: (Artículo 17)

- *El derecho a conocer su trámite.*
- *A identificar a quien lo atiende.*
- *A eximirse de presentar ciertos documentos.*
- *A tener acceso a la Información.*
- *A ser tratado con respeto.*
- *A formular alegaciones.*
- *A exigir responsabilidad.*
- *A obtener información específica.*



Los ciudadanos tienen el derecho a conocer, en cualquier momento, el estado de los procedimientos en que estén interesados y a obtener copia de los documentos del expediente. Igualmente, tienen derecho a que se les devuelvan los originales, salvo en los casos en que éstos se requieran específicamente.

Tienen además el **derecho a identificar a las autoridades** y al personal bajo cuya responsabilidad se tramitan los procedimientos.

La ley les reconoce el derecho a eximirse de presentar documentos que no correspondan al procedimiento o que ya se encuentren en poder de la Administración. Esto implica que, cuando el Servicio cuenta ya con un documento o es quien lo genera, no debe solicitarlo al interesado, sino expedirlo o adjuntarlo directamente.

Los ciudadanos tienen el **derecho de acceder** a los actos administrativos y a sus documentos, en las condiciones que establece la ley. Así, pueden pedir la copia de un decreto, de una resolución o de documentos que les den fundamento, aunque no estén relacionados con una solicitud o trámite personal.

Tienen el ***derecho a ser tratados con respeto*** y deferencia por las autoridades y funcionarios, los que, a su vez estarán obligados a facilitarles el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones.

Los trámites que requieran la intervención de los interesados se practicarán en la forma que resulte más cómoda para ellos y que sea compatible, en la medida de lo posible, con sus obligaciones laborales o profesionales.

Tienen también el ***derecho a formular alegaciones***, esto es, presentar antecedentes o aportar documentos en cualquier fase del procedimiento.

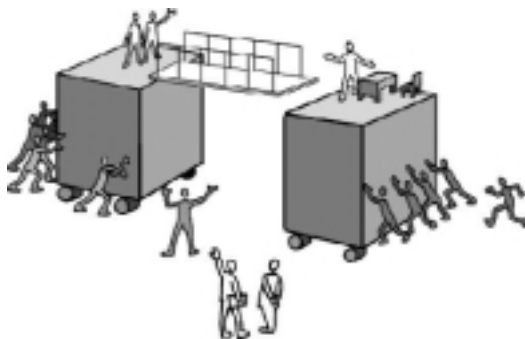
Además tienen el ***derecho a exigir las responsabilidades*** funcionarias, cuando así corresponda legalmente. Esto significa que los funcionarios públicos, y en general las autoridades del Estado, están sujetos al escrutinio público y al control interno y externo por los actos que ejecutan y las decisiones que toman en el ejercicio de sus atribuciones.

Finalmente la ley le reconoce a los ciudadanos el ***derecho a obtener información*** acerca de los requisitos jurídicos o técnicos de los proyectos, actuaciones o solicitudes que se propongan realizar.



2. ACORTANDO LOS PLAZOS DE RESPUESTA.

Los plazos establecidos en la ley obligan a las autoridades y personal de la Administración Pública en la tramitación de los asuntos, así como a los interesados en los mismos. (Artículos 23 a 27)



Los plazos básicos son:

- *El funcionario que reciba una solicitud, tendrá 24 horas de plazo para hacerlo llegar a la oficina correspondiente.*
- *Las decisiones de mero trámite, o sea, aquellos que tiene por objeto hacer avanzar el procedimiento sin resolver cuestiones de fondo, deberán dictarse dentro de las 48 horas desde la recepción de la respectiva solicitud.*
- *Habrà 10 días, como plazo máximo, para los informes, dictámenes y otras actuaciones similares.*
- *Las decisiones definitivas deberán dictarse dentro de los 20 días siguientes al momento en que se certifique que el acto está en condiciones de resolverse.*
- *Salvo caso fortuito o fuerza mayor, el procedimiento administrativo no debe demorar más de 6 meses, desde su iniciación hasta la fecha en que se emita la decisión final.*

Todos los plazos serán “de días hábiles”, entendiéndose como “inhábiles” los sábados, domingos y festivos.

En ciertos casos la Administración puede conceder una ampliación de los plazos, si las circunstancias lo aconsejan y con ello no se perjudican derechos de terceros. En ningún caso puede ser objeto de ampliación un plazo ya vencido.

¿QUÉ ES EL PROCEDIMIENTO DE URGENCIA ?

En ciertos casos, por razones de interés público, se puede ordenar de oficio o a petición del interesado, que el procedimiento se tramite en calidad de urgencia. En tal caso los plazos establecidos para el procedimiento ordinario se reducirán a la mitad, salvo los relativos a la presentación de solicitudes y recursos.

Este procedimiento de urgencia puede darse, por ejemplo, cuando una catástrofe natural exige que se tomen formalmente decisiones que pueden ayudar a auxiliar a personas afectadas o a mitigar los perjuicios. En tales casos, todos los involucrados en el procedimiento quedan obligados por los menores plazos: el órgano público, sobre el cual recae la responsabilidad primera en la dictación de la resolución o decreto, otras entidades relacionadas y los interesados.

3. GENERANDO CERTEZAS EN LOS INTERESADOS.

Esta nueva ley fue inicialmente llamada “Ley del Silencio Administrativo”, puesto que se inició con el propósito de garantizar al ciudadano que en sus actuaciones frente a la Administración Pública, iban a obtener un resultado (positivo o negativo) aún cuando los órganos competentes **NO SE PRONUNCIARAN** frente a sus solicitudes. (Artículos 64 a 66)



3.1. ¿QUÉ ES Y QUÉ EFECTOS PRODUCE EL SILENCIO ADMINISTRATIVO?

El silencio administrativo puede definirse como una presunción en virtud de la cual, transcurrido un plazo máximo legal, sin que el órgano competente de la Administración del Estado se haya pronunciado sobre una solicitud o trámite que afecta a un interesado, éste se considerará aprobado o rechazado, según el caso.

3.2. EL SILENCIO POSITIVO.

La ley señala que transcurrido el plazo legal, para resolver sin que la Administración se pronuncie, el interesado podrá denunciar el hecho ante la misma autoridad que debía resolver el asunto, requiriéndole una decisión acerca de su solicitud. Dicha autoridad deberá otorgar recibo de la denuncia.

Si la autoridad que debía resolver el asunto no se pronuncia en el plazo de cinco días contados desde la recepción de la denuncia, la solicitud del interesado se entenderá aceptada. En estos casos, el interesado podrá pedir que se certifique que su solicitud no ha sido resuelta dentro del plazo legal. Dicho certificado será expedido sin más trámite.

El trámite de denuncia de vencimiento del plazo que permite a la Administración resolver dentro del quinto día, se utiliza exclusivamente en el caso del silencio positivo.

3.3. EL SILENCIO NEGATIVO.

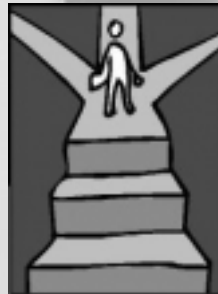
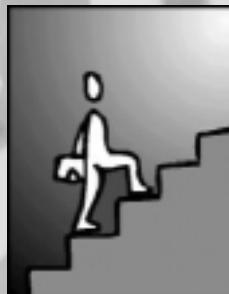
En razón del silencio negativo, se entenderá rechazada una solicitud que no sea resuelta dentro del plazo legal, cuando ella afecte el patrimonio fiscal. Lo mismo se aplicará en los casos en que la Administración actúe de oficio, cuando deba pronunciarse sobre impugnaciones o revisiones de actos administrativos o cuando se ejercite por parte de alguna persona el derecho de petición consagrado en el Artículo 19 de la Constitución Política.

En este caso, el interesado podrá pedir que se certifique que su solicitud no ha sido resuelta dentro de plazo legal, certificado que se otorgará sin más trámite, entendiéndose que desde esa fecha empiezan a correr los plazos que correspondan.

Ejemplos de silencio negativo se dan en los casos de solicitudes de beneficios sociales, de subsidios o de pago de prestaciones previsionales.

3.4. EFECTOS DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO.

Los actos administrativos que concluyan por aplicación de las disposiciones relativas al silencio administrativo, tendrán los mismos efectos que los actos en que se hubiere tomado una decisión formal.



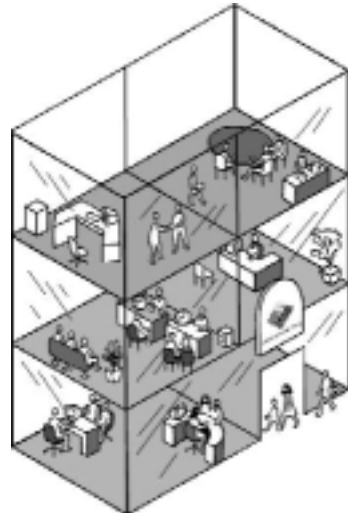
¿Cómo aumenta la **transparencia** y publicidad de las actuaciones públicas ?

1. INFORMANDO A LAS PERSONAS Y PERMITIENDO EL ACCESO OPORTUNO A LA INFORMACIÓN.

Hoy en día, los ciudadanos pueden exigir la entrega de información por parte del Estado, de los documentos que constituyen los actos administrativos de los que son parte interesada, así como también de otros documentos aunque estos no estén directamente relacionados con un procedimiento administrativo.

1.1. EL PRINCIPIO DE TRANSPARENCIA Y EL ACCESO A LA INFORMACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN.

El principio de Transparencia, considerado fundamental en la gran mayoría de los países, es novedoso para nuestra legislación y constituye un desafío muy importante para nuestra cultura organizacional pública. Su aplicación es clave para una sana administración, para garantizar la adecuada toma de decisiones y para promover la legitimidad de la actividad pública.



Según este principio, el derecho de los ciudadanos a la información consiste fundamentalmente en la facultad de las personas de requerir de la Administración del Estado el conocimiento de los actos que se efectúan por sus organismos y se traduce en la obligación, por parte de éstos, de permitir y promover dicho conocimiento.

Así, toda persona, empresa u organismo puede dirigirse a un órgano de la Administración y pedir que se le entregue copia de actos administrativos (decretos, resoluciones) y de los documentos que les sirvan de sustento o de complemento directo y esencial, sobre cualquier materia, sin importar si el peticionario tiene la calidad de interesado o no. La institución debe hacer entrega de tales documentos, de acuerdo al procedimiento administrativo establecido en la Ley 18.575, y sólo podrá negarlo en circunstancias especialmente señaladas en la misma ley.

1.2. EL PRINCIPIO DE TRANSPARENCIA Y LA SOLICITUD DE INFORMACIÓN SOBRE UNA SOLICITUD.

Adicionalmente, la Ley sobre Procedimientos Administrativos otorga a los interesados el derecho de pedir información sobre su solicitud, el estado en que se encuentra y las actuaciones que se han efectuado.

Recordemos que la ley obliga a los servicios a hacer constar todo procedimiento administrativo en un expediente, escrito o electrónico, en el que se deben anotar los documentos presentados por los interesados, por terceros y por otros órganos públicos, con expresión de la fecha y hora de su recepción, respetando su orden de ingreso. Asimismo, que se incorporen las actuaciones, los documentos y resoluciones que el órgano administrativo remita a los interesados, a terceros o a otros órganos públicos, y las notificaciones y comunicaciones a que éstas den lugar, con expresión de la fecha y hora de su envío, en estricto orden de ocurrencia o egreso.

Así también, se obliga a los servicios a llevar un registro actualizado, escrito o electrónico, al que tendrán acceso permanente los interesados, en el que consten las actuaciones señalada, con indicación de la fecha y hora de su presentación, ocurrencia o envío.

De esta forma, cualquier persona, empresa u organización podrá conocer, en cualquier momento, el estado de la tramitación de los procedimientos en los que tengan la condición de interesado y obtener copia autorizada de los documentos que rolan en el expediente y la devolución de los originales, salvo que por mandato legal o reglamentario éstos deban ser acompañados al expediente.

1.3. EL PROCEDIMIENTO DE LA NOTIFICACIÓN. (ARTÍCULOS 45 A 47)

La ley señala que los actos administrativos deben ser notificados a los interesados en su texto íntegro, en carta certificada dirigida al domicilio señalado por el interesado, en los cinco días siguientes a aquél en que han quedado tramitados.

Las notificaciones también pueden hacerse de modo personal, en este caso un empleado del órgano correspondiente dejará copia de la resolución en el domicilio del interesado. Asimismo, las notificaciones pueden hacerse en la oficina del Servicio, firmando en el expediente para constancia. Si el interesado pide copia del acto o resolución que se le notifica, se le dará sin más trámite en el mismo momento.

Sin embargo, cuando afecten a personas cuyo paradero se ignora, deberán publicarse en el Diario Oficial.

1.4. LA NOTIFICACIÓN TÁCITA.

La Notificación tácita ocurre cuando el interesado hace, con posterioridad a la fecha de la resolución, cualquier gestión que suponga su conocimiento, sin haber reclamado previamente de su falta o nulidad.

2. PUBLICANDO LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS QUE PUEDEN AFECTAR A TERCEROS.

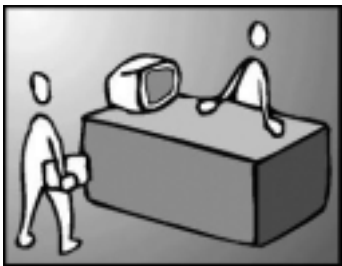
Deberán publicarse en el Diario Oficial los siguientes actos administrativos: (Artículos 48 y 49)

- *Los que contengan normas de general aplicación o que miren al interés general.*
- *Los que interesen a un número indeterminado de personas.*
- *Los que puedan afectar a personas cuyo paradero se ignora.*
- *Los que ordene publicar el Presidente de la República; y*
- *Los actos respecto de los cuales la ley ordena especialmente este trámite.*



Tratándose de los actos que puedan afectar a personas cuyo paradero se ignore, la publicación deberá efectuarse los días primero ó quince de cada mes o al día siguiente, si fuese inhábil.

Los actos publicados en el Diario Oficial se tendrán como auténticos y oficialmente notificados, obligando desde esa fecha a su íntegro y cabal cumplimiento, salvo que se establezcan reglas diferentes sobre la fecha de su entrada en vigencia.



el procedimiento **administrativo** bajo una mirada de proceso

La nueva regulación legal contenida en la Ley 19.880 es una gran oportunidad para el rediseño de los procesos por los cuales los Servicios atienden los requerimientos de la ciudadanía.

Adicionalmente, la normativa señalada presenta un favorable desafío para la incorporación, en forma creativa e innovadora, de tecnologías de información y comunicación (TIC) en los procedimientos administrativos de los órganos de la Administración.



1. ¿CUÁL ES LA RELACIÓN ENTRE EL TÉRMINO “PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO” Y UN PROCESO?

Si recordamos la definición legal, podemos verificar que el procedimiento administrativo es en sí un proceso, esto es, “una sucesión de actos vinculados entre sí, emanados de la Administración y de particulares interesados, que tienen por finalidad producir un acto administrativo terminal”.

Por su parte, las definiciones de proceso lo explican como la “acción de ir hacia adelante”, o como un “conjunto de fases sucesivas de un fenómeno natural o de una operación artificial”, asimilándolo a los procedimientos judiciales o administrativos. Mirado desde esta perspectiva, el procedimiento administrativo representa un proceso que puede analizarse como tal.

2. ¿CÓMO SE ORDENA ESTE PROCESO?

Todas las exigencias que señala la ley se ejecutan en un proceso con etapas muy precisas. Tal como queda dicho en capítulos anteriores, esas etapas son:

- **Iniciación:** *en la cual se realizan actividades en las que se formaliza la solicitud con los datos básicos del solicitante y el detalle de la solicitud, y a la que se incorporan, cuando sea necesario, antecedentes adicionales y medidas provisionales*
- **Instrucción:** *en la cual se ejecutan actividades necesarias para la determinación, conocimiento y comprobación de los antecedentes en virtud de los cuales debe pronunciarse el Servicio.*
- **Finalización:** *en la cual se da por concluido el procedimiento, por medio de una resolución final o por el desistimiento o el abandono de la solicitud.*

Junto con definir qué es un procedimiento administrativo y fijar sus fases, la ley establece también exigencias precisas para los Servicios, entre las que destacan:

- *Guardar un orden preciso de ingreso de los documentos en el expediente*
- *Identificar a autoridades y funcionarios que participan en el acto administrativo.*
- *Derivar a las autoridades pertinentes los asuntos que reciban órganos de la Administración y que no son de su competencia.*
- *Informar a los interesados, en cualquier momento, el estado de la tramitación de su solicitud.*
- *Eximir a las personas de presentar documentos que ya se encuentren en poder de la Administración.*
- *Informar acerca de requisitos jurídicos y técnicos de una solicitud.*
- *Cumplir plazos muy precisos por los funcionarios: realizar las providencias de mero trámite en un plazo de 48 horas; emitir dictámenes y otras actuaciones similares en 10 días; decisiones definitivas en 20 días, notificar en 5 días y, en términos globales, concluir el procedimiento en un plazo que no exceda los 6 meses desde la iniciación.*

La forma en que los Servicios deben hacerse cargo de estas exigencias es diseñando un proceso eficiente, lo cual requiere cumplir al menos, con tres requisitos básicos:

- *Contar con un Registro de datos del solicitante, del órgano responsable de responder y los funcionarios involucrados, los documentos del expediente, las fechas de ingreso y derivaciones intermedias, etc.*
- *Generar un Archivo con estos datos, para que se haga el seguimiento correspondiente, se pueda informar a los interesados del estado de avance y la documentación asociada al procedimiento, asegurar la respuesta en las fechas definidas, etc.*
- *Establecer Canales de Comunicación, para el ingreso, derivación, consultas y la notificación tanto a los solicitantes como a los demás interesados.*

3. EL DISEÑO DE PROCESOS.

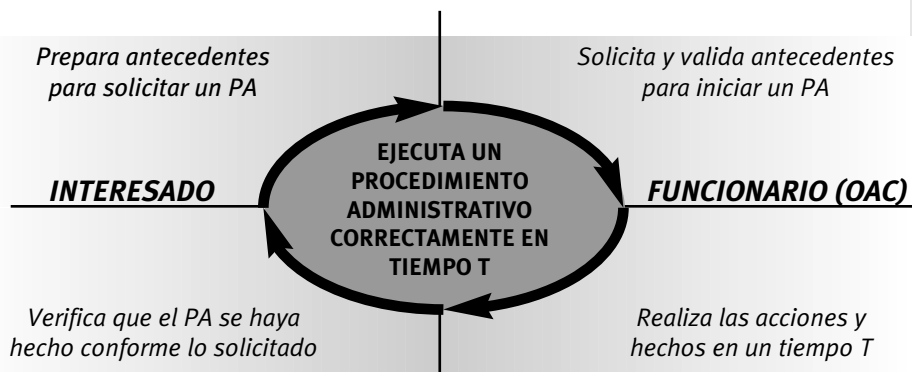
Ahora bien, para el diseño de un proceso eficaz es indispensable realizar un levantamiento de la situación actual, para lo cual existen algunas herramientas metodológicas¹.

En tal levantamiento debería especificarse lo siguiente:

- *Roles: describe personas u organismos administrativos competentes (OAC) que participan en el proceso.*
- *Promesas: es aquello que recibirá el solicitante como resultado del compromiso del OAC.*
- *Acciones Centrales: aquellas que permitirán entregar al solicitante lo requerido según lo que espera recibir.*
- *Tiempo: plazos predefinidos para cada proceso.*

El levantamiento requiere especificar las personas que se comprometen, en sus roles específicos dentro del proceso, identificando en forma muy precisa la promesa que hizo el solicitante, las acciones centrales que deben realizarse para cumplirla en un tiempo predeterminado y, finalmente, lograr tanto la declaración de satisfacción del solicitante como la adecuación del procedimiento con las exigencias de la ley.

Una de las herramientas más claras en la que el levantamiento se puede visualizar, es de esta forma:



¹ Ver: www.modernizacion.cl : Simplificación de Trámites. Manual Operativo y Presentaciones de difusión de la Ley 19.880 Establece las Bases de los Procedimientos Administrativos que rigen los Actos de los órganos de la Administración Pública.

Con el propósito de realizar este esquema, y para cumplir con la recomendación de hacer un levantamiento de la situación actual y compararla con la forma requerida para dar cumplimiento a la ley, un formato posible es el que sigue:

ROL	PROMESA	ACTIVIDADES	TIEMPO EJECUCION
Funcionario 1 (Oficina Responsable)	Decidir la conveniencia de iniciar o no el procedimiento administrativo en un tiempo T	<ul style="list-style-type: none"> • Puede abrirse período de información previa (a fin de analizar la conveniencia de iniciar o no el procedimiento) • Inicia un Procedimiento Administrativo • Pueden solicitarse antecedentes adicionales al interesado • Evacua informes o dictámenes u otra acción similar • Expide la decisión definitiva 	<ul style="list-style-type: none"> • 48 hrs. desde la recepción • 10 días de la petición de la diligencia • 20 días de la certificación de que el Acto Administrativo está en estado de resolverse

Este esquema es muy útil para la estructuración de sistemas de seguimiento de actividades en las que participen varios actores, desempeñando cada uno de ellos funciones diversas, y en las cuales se hace necesario coordinar las acciones de forma muy precisa para cumplir con la promesa al solicitante, en tiempos determinados. Esta tecnología, expresada en un sistema computacional, es conocida por su nombre en inglés como “Workflow” y existe abundante material técnico escrito sobre la materia.



Manual sobre Procedimiento Administrativo

PROYECTO DE REFORMA Y MODERNIZACION DEL ESTADO



GOBIERNO DE CHILE
MINISTERIO SECRETARÍA
GENERAL DE LA PRESIDENCIA